

University of Groningen

**Matiošaitis e.a. tegen Litouwen: het EHRM schuift op richting gerechtelijke procedure tot verkorting van de levenslange gevangenisstraf**

van Hattum, Wiene

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Final author's version (accepted by publisher, after peer review)

*Publication date:*  
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

van Hattum, W., (2017). *Matiošaitis e.a. tegen Litouwen: het EHRM schuift op richting gerechtelijke procedure tot verkorting van de levenslange gevangenisstraf*, Nr. 22662/13 51059/13 58823/13 59692/13 60115/13 69425/13, Nr. ECLI:CE:ECHR:2017:0523JUD002266213, 5 blz., mei 23, 2017. (Forum Levenslang). <http://www.forumlevenslang.nl/nieuws/matiosaitis-e-a-litouwen-ehrm-schuift-op-richting-gerechtelijke-procedure-tot-verkorting-levenslange-gevangenisstraf/>

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

## Matiošaitis en anderen tegen Litouwen, EHRM 23 mei 2017

### *De uitspraak*

1. In [Matiošaitis e.a. tegen Litouwen](#) oordeelt een uit zeven rechters bestaande kamer van het EHRM *unaniem* dat de Litouwse gratieregeling geen effectief middel is om een levenslange gevangenisstraf te bekorten. De afwijzing van een gratieverzoek door de President wordt niet gemotiveerd en tegen die beslissing staat geen rechtsmiddel open. Het EHRM kenschetst de Litouwse gratieprocedure daarom als een ‘modern equivalent van het koninklijk prerogatief om een daad van barmhartigheid te verrichten, in plaats van een mechanisme, met bijbehorende waarborgen, om te beoordelen of de situatie van de veroordeelde reden geeft zijn straf bij te stellen’ (par. 173).
2. De conclusie van het EHRM is dan ook dat de straf *de facto* (feitelijk) onverkortbaar is en dus in strijd met artikel 3 EVRM. De zes levenslanggestraften die hierover klaagden, worden in het gelijk gesteld, óók degene die pas drie en een half jaar van zijn straf had ondergaan toen hij zijn klacht indiende (par. 182 jo. 46). De straf moet immers vanaf oplegging *de jure* (rechtens) en *de facto* (feitelijk) verkortbaar zijn, zoals de Grote Kamer van het Hof reeds in 2013 (Vinter e.a./VK) uiteenzette en sindsdien steeds heeft herhaald.
3. Litouwen had tevoren aangekondigd dat het zijn regelgeving afhankelijk van de uitkomst van deze procedure zou aanpassen; de Litouwse rechter (Kūris) sluit nu echter niet uit dat de overige circa 110 levenslanggestraften op deze aanpassing niet zullen wachten en ook een klacht bij het Hof zullen indienen (zie zijn concurring opinion, punt 8). Het oordeel van het Hof is namelijk uitsluitend gebaseerd op de gebreken in de Litouwse gratieregeling. De situatie van de individuele klagers, ook al wordt die in dit arrest nauwkeurig beschreven, is voor het oordeel van het EHRM niet relevant (en had volgens de rechters Lemmens en Spano dan ook beter uit de slotoverwegingen kunnen worden geschrappt, zie hun concurring opinion, punt 6).
4. Opmerkelijk is overigens – maar voor het oordeel van het Hof dus verder niet van belang – dat in de gevangenis waar deze levenslanggestraften verblijven zowel sprake is van een op resocialisatie gericht regime als van segregatie. Enerzijds geldt dat voor elke levenslanggestrafte een individueel detentieplan moet worden opgesteld, en dat de klagers allemaal vanaf de eerste van dag hun detentie mee kunnen doen aan op resocialisatie gerichte activiteiten en hen daartoe programma’s worden aangeboden (par.178), dat hun ontwikkeling wordt bijgehouden door gevangenispersoneel en psychologen (par. 101) en jaarlijks door de gevangenisautoriteit een onderzoek naar hun gedrag en werkhouding wordt uitgevoerd (karakter-assessment, par. 78). Tegelijk geldt echter voor de Litouwse levenslanggestraften dat zij worden afgezonderd van andere gedetineerden en dat degenen die niet werken 22,5 uur van de dag op cel verblijven (par. 179).

### *De uitspraak in het licht van eerdere jurisprudentie van het EHRM*

5. Het oordeel in Matiošaitis en anderen tegen Litouwen is het resultaat van toepassing van de uitgangspunten van het EHRM met betrekking tot de feitelijke verkortbaarheid van de levenslange gevangenisstraf zoals neergelegd in eerdere rechtspraak van het Hof. Deze uitgangspunten behelzen onder meer dat het Hof de effectiviteit van presidentiele gratie aan een kritischer onderzoek onderwerpt dan een gerechtelijke procedure tot verkorting van de straf (par. 165), dat ‘the opportunity for a prisoner to reform’ een centrale plaats in ‘s Hofs beoordeling inneemt (par. 170), dat het recht op een herbeoordeling van de straf

impliceert dat een actuele evaluatie plaatsvindt van alle relevante informatie en de herbeoordeling met voldoende waarborgen is omgeven omdat een levenslanggestrafte ‘gerechtigd is te weten wat hij of zij moet doen om voor vrijlating in aanmerking te komen en onder welke voorwaarden’. Daarbij merkt het Hof op dat het Committee for the Prevention of Torture (CPT) van oordeel is dat de herbeoordeling aan de rechter zou moeten worden overgelaten (par. 174). Ook merkt het Hof op dat het *principle of rehabilitation* een steeds groter gewicht in de schaal legt (par. 175) en neemt het *en passant* de eventuele onduidelijkheid weg met betrekking tot het begrip ‘*rehabilitation*’. Hiermee doelt het Hof op: ‘*de re-integratie in de samenleving van een veroordeelde*’. Uit James Wells en Lee/ VK volgt dan weer het belang dat deze re-integratie door de Staten wordt aangemoedigd (par. 175).

6. Omdat het hier gaat om een ‘presidentieel pardon’ wordt de Litouwse procedure vergeleken met het presidentieel pardon in Bulgarije (zoals die blijkt uit Harakchiev en Tolumov) en de gratieprocedure bij de Engelse State Secretary (zoals die blijkt uit Hutchinson tegen het VK). Zo stelt het Hof vast dat in Litouwen, anders dan in Engeland, regels ontbreken die de Pardon Commission (zie hieronder) of de President verplichten hun advies, resp. afwijzende beslissing, te motiveren en dat – eveneens anders dan in Engeland – de mogelijkheid ontbreekt om de afwijzing van een gratieverzoek ter beoordeling aan een rechter voor te leggen (par. 170) *terwijl die beslissing ook niet rechtstreeks door de veroordeelde kan worden aangevochten* (par. 170; geen verwijzing naar eerdere rechtspraak). Wat de vergelijking met Bulgarije aangaat, merkt het Hof op dat de werkwijze van de Pardon Commission aan transparantie te wensen overlaat. De Bulgaarse Clemency Commission is bijvoorbeeld verplicht rekening te houden met de (internationale) ontwikkelingen op het gebied van de mensenrechten en publiceert regelmatig uitgebreide verslagen van haar werkzaamheden, met een samenvatting van de redenen van de gedane aanbevelingen in individuele zaken en met statistisch materiaal. In Litouwen gebeurt dat allemaal niet (par. 171).

#### *De bijzonderheden van Presidential Pardon in Litouwen*

7. Net als in Nederland kan in Litouwen een levenslange gevangenisstraf slechts worden verkort door middel van gratie. Het verzoek daartoe kan worden ingediend als tenminste tien jaar van het vonnis is ondergaan (par. 74-76). De bevoegdheid tot gratieverlening berust bij de President, die niet eerdere beslist dan nadat hij een advies van de Pardon Commission heeft ontvangen. Deze Commissie bestaat sinds 1993 en is samengesteld uit personen die ‘het belang van justitie, gevangenen en slachtoffers vertegenwoordigen’ (par. 168), te weten: de President van het Constitutionele Hof, de President van het Hooggerechtshof, de President van het Gerechtshof, de Minister van Justitie, de Procureur-Generaal, de Hoofdadviseur van de President in juridische zaken, de vertegenwoordiger van de Litouwse Advocatenorde, de vertegenwoordiger van de Litouwse Vereniging voor de bescherming van gevangenen (Prisoners Protection Society) en die van de Litouwse Vereniging voor slachtoffers van geweldsmisdrijven (par. 77). Het advies van de Pardon Commission is overigens niet bindend.
8. De Pardon Commission beoordeelt een gratieverzoek aan de hand van de volgende criteria: de aard van het delict, het gevaar voor de samenleving, de persoon van de veroordeelde, diens gedrag en werkhouding, het reeds ondergane deel van de straf, de mening van de gevangenisautoriteiten, de mening van non-gouvernementele organisaties

en van de vroegere werkgever van de veroordeelde en ‘andere omstandigheden’. Deze criteria genieten de instemming van het Hof en het Hof acht het dus ook niet bezwaarlijk dat de criteria niet uitputtend zijn, aangezien, zo verweegt het Hof, de President hierdoor andere relevante factoren, ‘die in het voordeel van de veroordeelde kunnen zijn’, kan mee laten wegen (par. 168). Daarbij slaat de Commission acht op de volgende stukken: het strafvonnis, het gedetailleerde gedragskundig onderzoek met de aanbeveling van de gevangenisadministratie en (sinds 2003) informatie over de mate waarin de schade als gevolg van het misdrijf door de veroordeelde is vergoed (par. 168). Gezien deze procedure is het EHRM van oordeel dat Litouwen *de jure* (rechtens) een mogelijkheid tot verkorting van de levenslange gevangenisstraf kent.

9. Zoals hiervoor beschreven voldoet de gratieprocedure *de facto* (feitelijk) niet, nu het advies van de Pardon Commission noch de beslissing van de president wordt gemotiveerd, een rechterlijk toezicht op die beslissing ontbreekt en ‘*above all*’ de veroordeelde de beslissing van de president niet rechtstreeks kan aanvechten. Daarbij komt dat de Pardon Commission geen publiek verslag doet van haar werkwijze, zoals haar Bulgaarse evenknie dat wel doet. Uit statistische gegevens blijkt voorts dat het aantal keren dat gratie wordt verleend aan een levenslanggestrafte schril afsteekt bij het aantal gratieverleningen aan andere gedetineerden. Slechts eenmaal (in 2012) werd in Litouwen een levenslange gevangenisstraf omgezet, en wel in 25 jaar gevangenisstraf (par. 172).

#### *Vergelijking met Nederland*

10. In Nederland biedt alleen de Gratiwet uitzicht op de verkorting van de straf. Deze wet functioneert echter niet, zoals de [Hoge Raad op 5 juli 2016](#) vaststelde. Het ontbreekt daardoor aan een effectief systeem voor de herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf. Daarom hield de Hoge Raad de zaak die aan hem was voorgelegd aan. In het licht van de onderhavige en de eerdere uitspraken van het EHRM was dat een juiste beslissing. Oplegging van een levenslange gevangenisstraf in de wetenschap dat het herbeoordelingsmechanisme ontbreekt, is immers een schending van artikel 3 EVRM. De prangende vraag is nu of deze situatie verandert als het [Adviescollege Levenslanggestraften](#) aan het werk gaat (de eerste vergadering van dit College moet nog plaatsvinden).
11. Eerder is reeds door [Forum Levenslang](#) en de [RSJ](#) afzonderlijk betoogd dat de procedure die de staatssecretaris vorig jaar ontwierp op een aantal punten niet voldoet. Beide organisaties benadrukken dat niet wordt voldaan aan het vereiste dat de herbeoordeling (dus de beslissing over invrijheidstelling aan de hand van de vraag welke ontwikkeling de veroordeelde heeft doorgemaakt) uiterlijk na 25 jaar plaatsvindt en dat het uitblijven van op re-integratie gerichte activiteiten gedurende de eerste 25 jaar detentie strijdig is met het beginsel van resocialisatie (*rehabilitation*). Het ontnemt de veroordeelde de kans om binnen 25 jaar positief beoordeeld te kunnen worden. Bovendien is het criterium dat het Adviescollege en de staatssecretaris zullen hanteren, te weten ‘de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding’ niet *objectief* te noemen.

## *Hoe is de nieuwe procedure te beoordelen in het licht van Matiošaitis tegen Litouwen?*

12. De onderhavige uitspraak van het Hof scherpt de eisen aan de gratieprocedure aan. Steeds duidelijker wordt het dat het EHRM eist dat de beslissing van de minister (of staatssecretaris) aan rechterlijke controle kan worden onderworpen. Deze conclusie trekt ook de Litouwse rechter Kūris (concurring opinion, punt 3). Voorts acht het EHRM het van belang dat die administratieve beslissing rechtstreeks kan worden aangevochten door de veroordeelde. Dat kan in Nederland niet. Zoals het Gerechtshof Den Haag op 5 april 2016 oordeelde, is een gratiebeslissing ‘een bestuursdaad waarop de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn’. De wetgever heeft voor de toetsing van deze beslissing geen administratieve beroepsgang opengesteld en het is ook niet zijn bedoeling geweest de beslissingen inhoudelijk te doen toetsen door de civiele rechter, aldus het hof. Alleen in gevallen waarin procedurevoorschriften niet zouden zijn nageleefd, heeft de wetgever volgens het hof een beroep op de civiele rechter niet uitgesloten. Hieruit volgt ‘dat van een volle toets van de gratiebeslissing geen sprake kan zijn en dat de burgerlijke rechter de nodige terughoudendheid past, behoudens voor zover de procedurevoorschriften niet zijn nageleefd’ (r.o. 3.3). Aan de eis van rechtstreekse aanvechtbaarheid voldoet de Nederlands gratieprocedure dus niet zonder meer.
13. Echter, één van die procedurevoorschriften is dat de minister moet motiveren waarom hij van een advies van de rechter afwijkt. In dit opzicht wijkt de Nederlandse gratieprocedure beslissend af van de Litouwse, die zelfs geen enkele motivering verlangt.
14. Tot nu toe heeft de staatssecretaris de adviezen van de rechter als het ging om verzoeken van levenslanggestraften, naast zich neergelegd (zoals gebeurde in de gratieprocedure van C., zie [Rb. Den Haag 18 sept. 2014](#)) en dus aan de motiveringsplicht zoals omschreven in het arrest van het Gerechtshof Den Haag niet voldaan. Sinds dat arrest zijn geen (voorlopig) positieve adviezen inzake verzoeken van levenslanggestraften aan de staatssecretaris verstrekt. Mocht een dergelijk (voorlopig) positief advies thans worden gegeven dan zal de staatssecretaris dit gezien het arrest van het gerechtshof niet meer naast zich neer kunnen leggen.
15. De gratieprocedure zou dus *de facto* kunnen werken als reviewmechanisme indien het gratieverzoek tijdig de adviserende rechter bereikt (en dus niet wordt opgehouden door de nieuwe procedure bij het Adviescollege) én deze rechter het initiatief neemt om de resocialisatie (de re-integratie van de veroordeelde in de samenleving) een kans te geven. De sleutel ligt kortom bij de levenslanggestrafte die het gratieverzoek indient en de adviserende rechter die door zijn sturing voor de vereiste feitelijke verkortbaarheid kan zorgen. Zie in dit verband mijn ‘[Van gratie naar herbeoordeling](#)’, DD 2017/ 25’

## *Conclusie*

16. De onderhavige zaak zet opnieuw een stapje in de richting van een *rechterlijke* toets. Volgens de Litouwse rechter Kūris gaat het zelfs onvermijdelijk die kant op (punt 3).
17. De Grote Kamer-uitspraak in de zaak Hutchinson tegen het Verenigd Koninkrijk is een belangrijk onderdeel van dit stapsgewijze proces. Het belang van Hutchinson/VK mag dan ook niet worden onderschat. Hutchinson is, zoals Kūris het uitdrukt, de consolidatie van de doctrine van het EHRM aangaande het recht op hoop; hij noemt het een ‘landmark’-judgment (punt 2). Dat een procedure tot verkorting van de levenslange gevangenisstraf *de jure* niet in orde is (men zou hier kunnen denken aan Engeland), is soms minder erg

dan wanneer de procedure feitelijk niet voldoet. Andersom geldt dat een prima regelgeving niet steeds kan verhinderen dat iemands rechten *de facto* worden geschonden (Kūris, punt 24). Zo was op het vroegere Nederlandse gratiebeleid juridisch mogelijk veel aan te merken, maar feitelijk gaf het de hoop op vrijlating binnen een redelijke termijn; dat is dan ook de reden waarom zoveel mensen dachten, en nog wel denken, dat ‘levenslang’ in Nederland gelijk staat aan maximaal 20 jaar.

18. Gelet op de ontwikkeling van de rechtspraak van het EHRM verdient het nu dringend aanbeveling niet langer aan de gratieregeling vast te houden maar aan wetgeving te werken die voorziet in een gerechtelijke procedure tot verkorting van de straf. Het Forum levenslang maakte voor dit doel een ‘[wetsvoorstel](#)’. Dat voorstel, voorzien van een uitgebreide ‘[memorie van toelichting](#)’, is nog steeds actueel.

W.F. van Hattum, 29 mei 2017